

# (RI)LEGGENDO I DIRITTI FONDAMENTALI NELLA COSTITUZIONE: L'ART. 17 COST. E LA LIBERTÀ DI RIUNIONE

del Dott. Luca Maria Tonelli

*(Ri)leggendo i diritti fondamentali nella Costituzione è una nuova sezione della Rivista in cui, per ogni numero, verranno di volta in volta analizzati e commentati gli articoli della Costituzione concernenti i diritti fondamentali. Si inizia con l'art. 17 Cost., che tutela la libertà di riunione, libertà strettamente connessa con l'esigenza di socializzazione e di incontro che è propria degli esseri umani e strumento essenziale per uno Stato liberaldemocratico.*

*(Ri)reading the fundamental rights in the Constitution is a new section of the Review in which, for each issue, will be analyzed from time to time and commented on the articles of the Constitution concerning fundamental rights. It begins with art. 17 Cost., which safeguards the freedom of assembly, a freedom closely linked to the need for socialization and encounter which is proper to human beings and an essential instrument for a liberal-democratic State.*

## Art. 17

*“I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.*

*Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.*

*Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.”*

*Sommario: 1. Origini e precedenti della libertà di riunione. I lavori preparatori dell'Assemblea costituente. – 1.1 Le origini della libertà di riunione. Cenni al diritto internazionale e sovranazionale. – 1.2 Il dibattito in Assemblea costituente. – 2. Commento. – 2.1 Il concetto di «riunione» nell'art. 17 Cost. – 2.2 I soggetti titolari della libertà di riunione. Le limitazioni a carico dei militari e degli appartenenti alla Polizia di Stato. – 2.3 I limiti generali alla libertà di riunione: la «pacificità» e l'«assenza di armi». – 2.4 La configurabilità di ulteriori limiti alla libertà di riunione. – 2.5 Le limitazioni oggettive alla libertà di riunione. – 2.6 La diversa disciplina della libertà di riunione a seconda del luogo in cui essa si svolge: luogo privato, luogo aperto al pubblico e luogo pubblico. – 3. I problemi aperti e attuali: i flashmob, i cortei, le processioni e le riunioni telematiche.*

### **1. Origini e precedenti della libertà di riunione. I lavori preparatori dell'Assemblea costituente**

#### **1.1 Le origini della libertà di riunione. Cenni al diritto internazionale e sovranazionale**

Il riconoscimento della libertà di riunione assume una certa rilevanza negli Stati di democrazia pluralista<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si v., per tutti, M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, in R. NANIA – P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, 2006, p. 677 e

La libertà di riunione, infatti, è strettamente connessa all'esigenza di socializzazione e di incontro propria degli esseri umani. Essa rappresenta «un moltiplicatore dell'azione individuale»<sup>2</sup> ovvero, come affermato dalla Corte costituzionale, «uno degli strumenti necessari per la soddisfazione di quell'interesse fondamentale dell'uomo vivente in società di scambiare con altri le proprie conoscenze,

Corte EDU, *Sergey Kuznetsov c. Russia*, 23 ottobre 2008, § 45.

<sup>2</sup> Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, p. 359.

opinioni, convinzioni»<sup>3</sup>. Ed è proprio per tale ragione che la libertà di riunione, insieme a quella di associazione, è inquadrabile nelle “libertà collettive”<sup>4</sup>, dal momento che è sì una libertà individuale, ma può essere esercitata solo in forma collettiva<sup>5</sup>. Detto in altri termini, è una libertà individuale il cui esercizio richiede necessariamente la partecipazione di più soggetti<sup>6</sup>.

In origine, il diritto costituzionale di riunirsi nasce come mezzo di partecipazione alla sfera pubblica e ha, per questo, una naturale vocazione politica<sup>7</sup> ed è ritenuto una precondizione della vita democratica. Una conferma di questa impostazione la si ritrova nell’art. 17 Cost., che – come dimostra il tenore letterale della disposizione – mira a “proteggere” più le riunioni pubbliche, che quelle private<sup>8</sup>.

È innegabile, inoltre, che questo sia stato l’intento primario delle Costituzioni di fine XVIII secolo e inizio XIX secolo<sup>9</sup>. Tuttavia, nel corso del tempo, l’oggetto delle riunioni si è progressivamente ampliato, finendo per ricomprendervi qualsiasi manifestazione della socialità dell’uomo<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Corte cost., sent. n. 90 del 1970, punto 2 del *Considerato in diritto*. Dello stesso avviso Corte EDU, *Parti populaire démocrate chrétien c. Moldova*, 14 febbraio 2006, e A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, pp. 3-5.

<sup>4</sup> Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, 2017, p. 473.

<sup>5</sup> M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 361 e A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 467.

<sup>6</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>7</sup> Così M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, cit., p. 679 e M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 360.

<sup>8</sup> Ricostruisce così il fondamento storico della libertà di riunione M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>9</sup> Si v., ad es., il I emendamento alla Costituzione federale degli Stati Uniti d’America.

<sup>10</sup> In questo senso, cfr. anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, vol. II, Padova, 1992, p. 300 e P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 474. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 221 e M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*, notano che il fatto per cui il diritto di riunione non sia affatto limitato alle sole riunioni “politiche” discende dalla collocazione di tale articolo fra le “libertà civili”.

Storicamente<sup>11</sup>, il primo ordinamento giuridico in cui venne tutelata la libertà di riunione, senza che però fosse garantita da alcuna fonte scritta, fu l’ordinamento inglese.

In seguito, tale libertà fu garantita in Francia con la Legge del 18 dicembre 1789 e negli Stati Uniti dal I emendamento alla Costituzione (1791).

Nel XIX secolo, la libertà di riunione compare nell’art. 19 della Costituzione del Belgio (1831) e nell’art. 32 dello Statuto albertino (1848).

Per quanto concerne l’art. 32 dello Statuto albertino non si può non segnalare l’ambiguità di fondo che caratterizzava la disposizione<sup>12</sup>. Il diritto di riunione in modo pacifico e senza armi, da un lato, risultava garantito, ma, dall’altro, si richiedeva che questo si uniformasse «alle leggi che possono regolare l’esercizio nell’interesse della cosa pubblica». Fra l’altro non erano ricomprese nella suddetta tutela le riunioni in luogo aperto al pubblico e quelle in luogo pubblico, in quanto – ai sensi del secondo comma dell’art. 32 – queste erano assoggettate in tutto alle leggi di polizia. Così facendo lo Statuto albertino non tutelava affatto le riunioni qualitativamente più importanti, la cui disciplina era regolata dalle più stringenti leggi di polizia.

La più completa attuazione di quanto stabilito all’art. 32 St. alb. la si ebbe con la L. n. 2248 del 1865, all. B), la quale sanciva la possibilità per le autorità di pubblica sicurezza di sciogliere una riunione in luogo aperto al pubblico o in luogo pubblico soltanto «nell’interesse dell’ordine pubblico» e non prevedeva né l’obbligo del preavviso da parte dei promotori, né un divieto preventivo per le riunioni in luogo pubblico.

Nonostante la legge richiamata fosse stata ispirata da una logica di *favor* per le riunioni, bisogna rilevare che la prassi applicativa della stessa fu molto restrittiva, come dimostrano la

<sup>11</sup> Per una ricostruzione storica più dettagliata delle origini e dell’evoluzione della libertà di riunione si rinvia a M. RUOTOLO, *op. ult. cit.*, pp. 677-681.

<sup>12</sup> Per comodità si riporta il testo dell’art. 32 St. alb.: «È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz’armi, uniformandosi alle leggi che possono regolare l’esercizio nell’interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia».

possibilità di un divieto preventivo delle riunioni in luogo pubblico e un'interpretazione oltremodo estensiva dei poteri di scioglimento ivi previsti.

Successive leggi, inoltre, introdussero regimi derogatori per particolari tipologie di riunione (soprattutto per quelle a carattere religioso) prevedendo una disciplina ancora più rigida e rigorosa.

Nel 1889 venne adottato un nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 30 giugno 1889, n. 6144), che non fece altro che recepire i poteri di fatto già esercitati dalle autorità di pubblica sicurezza. In particolare, l'art. 1 introdusse l'istituto del «preavviso», che doveva essere notificato all'autorità di pubblica sicurezza. Per le riunioni «pubbliche» vi era un obbligo di preavvisare le autorità competenti almeno ventiquattro ore prima del loro svolgimento. Si prevedeva, inoltre, la facoltà da parte del Governo di sciogliere le riunioni e gli assembramenti sia in caso di mancato preavviso, sia in caso di commissione di delitti puniti dal codice penale, sia in caso di manifestazioni e grida sediziose contro i poteri dello Stato e contro i Capi dei Governi esteri e i loro rappresentanti.

L'introduzione dell'obbligo del preavviso rese, di fatto, subordinato l'esercizio della libertà di riunione ad un'autorizzazione preventiva governativa.

La nozione di «riunione pubblica» venne ulteriormente ampliata dalla circolare ministeriale Di Rudinì del 1896<sup>13</sup>, per la quale «pubbliche» erano le riunioni che si dovevano ritenere tali «per il luogo designato, il numero delle persone invitate, lo scopo [...] e il tema da svolgersi nella conferenza».

Quando questi mezzi non risultarono più efficaci si decise di ricorrere a delle leggi eccezionali temporanee molto restrittive della libertà di riunione.

Con l'avvento del fascismo la disciplina della libertà di riunione venne ulteriormente inaspita. Nel 1926, infatti, venne adottata la prima legge fascista di pubblica sicurezza<sup>14</sup>. In essa si stabilì che il preavviso doveva essere dato almeno tre giorni prima della data fissata per lo svolgimento della riunione e fu

considerata sempre come manifestazione sediziosa l'esposizione «di bandiere o emblemi che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo o le autorità» e di «distintivi di associazioni faziose». Gran parte della normativa contenuta in questa legge fu recepita nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931<sup>15</sup>.

Caduta la monarchia, l'Assemblea costituente si preoccupò di garantire e tutelare effettivamente il diritto di riunione considerandolo una libertà essenziale per sviluppare e rafforzare la democrazia nella neonata Repubblica. Ma di questo si parlerà tra poco.

A livello internazionale e sovranazionale, la libertà di riunione è riconosciuta e tutelata dall'art. 20, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>16</sup>, dall'art. 21 del Patto internazionale dei diritti civili e politici<sup>17</sup>, dall'art. 11 della CEDU<sup>18</sup> e dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>19</sup>.

In particolare, per l'art. 11 della CEDU, la libertà di riunione non può subire limitazioni, a meno che queste siano previste dalla legge e siano necessarie per garantire la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale e la protezione dei diritti e delle libertà altrui<sup>20</sup>. Tale

<sup>15</sup> r.d. 18 giugno 1931, n. 773, in parte ancora vigente oggi.

<sup>16</sup> «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione [...] pacifica».

<sup>17</sup> «È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità o la morale pubbliche, o gli altri diritti e libertà».

<sup>18</sup> Art. 11, par. 1, CEDU: «Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica [...]».

<sup>19</sup> Art. 12, par. 1, Carta dei diritti fondamentali Ue: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica [...]».

<sup>20</sup> Art. 11, par. 2, CEDU: «L'esercizio di quest[o] diritto non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

<sup>13</sup> Circ. min. 6 aprile 1896, n. 3751.

<sup>14</sup> Si tratta della L. n. 1848 del 1926.

articolo prevede, infine, che vi possano essere ulteriori restrizioni nell'esercizio di questo diritto per gli appartenenti alle Forze armate e alla polizia<sup>21</sup>.

## 1.2 Il dibattito in Assemblea costituente

Nella Relazione all'Assemblea Costituente, edita dal Ministero della Costituente, si legge che la Sottocommissione «Problemi costituzionali», sul diritto di riunione, fu concorde nel ritenere che tale diritto dovesse essere «assicurato [...] senza preavviso in luogo privato, e con preavviso alle autorità in luogo pubblico, con facoltà di divieto solo per comprovate ragioni di ordine pubblico e con la sanzione della responsabilità per i funzionari che neghino il diritto per ragioni sostanzialmente inesistenti»<sup>22</sup>. Per tali ultime responsabilità vale la norma dettata in via generale di quello che poi diverrà l'articolo 28 della Costituzione.

Durante i lavori della Prima Sottocommissione si stabilì, in via generale, che qualunque sia il luogo, il diritto di riunione debba essere esercitato pacificamente e senz'armi. La Prima Sottocommissione fece rientrare l'ipotesi delle riunioni in luogo privato nella regola generale dettata col primo comma, prevedendo nei commi successivi due eccezioni, cioè distinguendo le riunioni in luogo pubblico (piazze, strade, ecc.), da quelle in luogo chiuso al quale il pubblico possa accedere liberamente (teatri, bar, ecc.), sancendo l'obbligo del preavviso per le prime e per le seconde soltanto ove ricorra l'ipotesi di un «pericolo per la pubblica incolumità». Il Comitato dei 18, pur mantenendo le tre ipotesi (luogo privato, luogo aperto al pubblico, luogo pubblico), decise di parificare la prima e la seconda ad ogni effetto mediante la formula del secondo comma: escludendo, cioè, l'obbligo del preavviso anche per le riunioni in luogo aperto al pubblico. In sede di discussione in Assemblea, l'on. Caroleo propose di sopprimere

<sup>21</sup> Art. 11, par. 2, ultimo periodo, CEDU: «Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

<sup>22</sup> Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, Roma, 1946, p. 116.

l'avverbio «pacificamente», perché superfluo ed eccessivo: «superfluo se si intende riferirsi alla necessità che la riunione sia tranquilla e non dia luogo a preoccupazioni per l'ordine pubblico, in quanto dei cittadini, a cui si riconosce il diritto di riunirsi senza armi, non possono dare preoccupazioni di questa indole; eccessivo, se si intende fare riferimento alle intenzioni, perché non possono introdursi limitazioni di questo genere»<sup>23</sup>. La Commissione non accettò la soppressione asserendo che «al diritto di riunione è universalmente riconosciuta protezione giuridica in quanto sia esercitato pacificamente e senza armi»<sup>24</sup>. L'Assemblea respinse la proposta di soppressione.

È interessante notare che il testo dell'articolo in questione, approvato dall'Assemblea, riconosceva il diritto di riunione a tutti, ma – in sede di coordinamento finale – il Comitato dei 18 reputò che tale diritto dovesse essere, negli ampi termini dell'articolo in esame, riconosciuto soltanto ai cittadini. Sul punto, tuttavia, non sorsero obiezioni in Assemblea durante l'esame definitivo del testo coordinato<sup>25</sup>.

## 2. Commento

### 2.1 Il concetto di “riunione” nell'art. 17 Cost.

Per aversi una riunione occorre la volontaria compresenza di più persone in un medesimo luogo, previo accordo tra i partecipanti o su invito dei promotori, per soddisfare un interesse comune<sup>26</sup>. L'elemento della volontarietà consente di affermare l'impossibilità, da parte del legislatore, di imporre un obbligo di riunione per lo svolgimento di determinate attività o per il raggiungimento di un dato fine<sup>27</sup>. Non sono, tuttavia, da reputarsi contrarie a Costituzione quelle disposizioni che preve-

<sup>23</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di venerdì 11 aprile 1947*, p. 2750.

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> Quanto accaduto è riportato in V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, p. 75.

<sup>26</sup> M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, cit., p. 682.

<sup>27</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 337.

dono un obbligo per un soggetto di partecipare ad una riunione in forza «di un vincolo liberamente assunto» oppure in forza di «specifiche disposizioni di leggi a cui la Costituzione [...] conferisce il potere di obbligare il cittadino a svolgere date attività per il perseguimento di obiettivi di interesse generale»<sup>28</sup>.

Quella che si è appena data è la definizione di riunione «in senso stretto». Oltre a questa, l'art. 17 Cost. tutela anche il «confluire volontario ma non concertato di individui che, in tal modo, rispondono ad un desiderio di stare insieme manifestatosi all'improvviso»<sup>29</sup>: si tratta dei cd. assembramenti<sup>30</sup> o riunioni «in senso lato». Anche gli assembramenti, a ben vedere, possiedono tutti i requisiti della riunione in generale: volontarietà, scopo comune e compresenza di più persone in uno stesso luogo<sup>31</sup>. Proprio la volontarietà e la presenza di uno scopo comune che spingono i casuali convenuti a restare insieme confermano la tesi per cui gli assembramenti vanno tutelati e garantiti al pari delle riunioni «in senso stretto»<sup>32</sup>. Semmai, la differenza tra queste ultime e gli assembramenti risiede nella previa organizzazione, presente nelle prime e non nei secondi, con la conseguenza che per gli assembramenti non è possibile richiedere il preavviso, stante la spontaneità che caratterizza questa tipologia di riunione<sup>33</sup>.

A ragionare diversamente, si perverrebbe alla conclusione per cui le riunioni garantite e tutelate dall'art. 17 Cost. sarebbero esclusi-

vamente quelle preavvisabili<sup>34</sup>. Così facendo, però, il preavviso diverrebbe da strumento di ausilio privato per rendere più agevole la funzione di vigilanza della polizia e onere per i promotori – come si vedrà *infra* § 2.6 – a condizione di legittimità della riunione stessa, cosa che è assolutamente in contrasto con l'ispirazione liberale che presiede alla formulazione di tale disposizione costituzionale<sup>35</sup>. D'altro canto, che le riunioni tutelate e protette dall'art. 17 Cost. non siano solo quelle preavvisabili, è confermato dalla circostanza che il preavviso non è affatto richiesto per le riunioni private, né per quelle che si svolgono in luogo aperto al pubblico e nemmeno per i comizi elettorali<sup>36</sup>.

In altre parole, ciò che risulta essere tutelato dall'art. 17 Cost. è il *genus* «riunione» e non una sua particolare *species*<sup>37</sup>. Ugualmente tutelato da tale articolo è anche l'aspetto negativo di tale diritto, ossia la libertà di *non* partecipare alle riunioni, a meno che non vi sia un obbligo di parteciparvi che sia sorto in base ad un contratto o derivante dall'esercizio di una funzione pubblica<sup>38</sup>.

L'art. 17 Cost. nel disciplinare la libertà di riunione non dice nulla su quali finalità i partecipanti possono perseguire tramite essa, limitandosi a prescrivere che il suo svolgimento sia pacifico e senza armi. Si è sostenuto, di conseguenza, che tale libertà sia «strumentale» rispetto all'esercizio di altre libertà, come ad es. la libertà di manifestazione del pensiero<sup>39</sup>. Questa tesi è criticata da chi in dottrina ritiene che lo scopo comune non sia un elemento qualificante la libertà di riunione: proprio l'atteggiamento del Costituente di «indifferenza» rispetto al fine perseguito tramite le riunioni farebbe comprendere il perché queste godano di tutela costituzionale anche quando

<sup>28</sup> G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 389.

<sup>29</sup> A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, p. 8 ss.

<sup>30</sup> P. BARILE, *Assembramento*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, p. 405. Non si è in presenza, invece, di un «assembramento», qualora la compresenza fisica di più persone in uno stesso luogo non sia volontaria e non sia animata da uno scopo unitario: si pensi, ad es., alle file che si creano davanti ad uno sportello o ai pannelli di curiosi. Per questi ultimi fenomeni sarebbe meglio utilizzare il termine «agglomeramento», come suggerisce A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 305.

<sup>31</sup> A. PACE, *Art. 17*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, Bologna-Roma, 1977, pp. 150-151.

<sup>32</sup> *Ivi*, p. 151.

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> In questo modo, a ben vedere, si sacrificerebbe ingiustamente «il diritto di riunirsi anche di chi non aveva alcun obbligo di preavvertire l'autorità»: così A. VIGNUDELLI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>35</sup> A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 152.

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> Così A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 153 e M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, cit., pp. 682-683.

<sup>38</sup> Si v., per tutti, M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 371.

<sup>39</sup> Cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 182.

il fine sia meramente ludico o, persino, quando manchi in esse lo scopo comune<sup>40</sup>. In base a questa seconda ricostruzione dottrinale, dunque, l'art. 17 tutelerebbe esclusivamente «la volontaria compresenza fisica considerata in sé per sé»<sup>41</sup>.

Quello che è certo è che «l'attività svolta nel corso della riunione [...] non ricade nella garanzia costituzionale del diritto di riunione, ma è soggetta alla disciplina cui la stessa è sottoposta in via generale»<sup>42</sup>. Questo spiega il perché un'attività illecita svolta nel corso di una riunione non diventa lecita solo per il fatto che questa sia stata svolta in tale circostanza<sup>43</sup>. Così come se l'attività svolta in una riunione richiede una autorizzazione o una licenza, queste debbono essere ugualmente richieste, non rilevando, anche qui, la circostanza che essa si sia svolta nel corso di una riunione<sup>44</sup>.

## 2.2 I soggetti titolari della libertà di riunione. Le limitazioni a carico dei militari e degli appartenenti alla Polizia di Stato

L'art. 17 Cost. riconosce, testualmente, ai soli cittadini il diritto di riunione. Tuttavia, in applicazione dell'art. 10, comma secondo, e dell'art. 2 Cost., l'art. 2 del D.Lgs. n. 286 del 1998 ha esteso anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano il godimento di tutte le libertà civili di cui godono i cittadini italiani, a meno che «le convenzioni internazionali in vigore e il presente testo unico dispongano diversamente». Peraltro, la Corte costituzionale in varie sentenze ha riconosciuto che le garanzie relative ai diritti fondamentali si applicano anche agli stranieri<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Di questo avviso sono C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1976, p. 1096 e nt. 1 e C. MEZZANOTTE, *La riunione nella dinamica del fenomeno associativo e come valore costituzionale «autonomo»*, in *Giur. cost.*, I, 1970, p. 616.

<sup>41</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 470.

<sup>42</sup> G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 1969, p. 145.

<sup>43</sup> M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>44</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 475. Cfr. anche Corte cost., sent. n. 56 del 1970.

<sup>45</sup> Si v., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 62 del 1994, n. 219 del 1995 e n. 509 del 2000.

La libertà di riunione, dal momento che richiede la necessaria compresenza fisica di più persone, spetta solo alle persone fisiche.

Per l'esercizio della libertà di riunione è sufficiente la capacità naturale. Anche i minori, pertanto, possono partecipare alla riunione, anche se la decisione spetta sempre ai genitori<sup>46</sup>.

Particolari limitazioni all'esercizio di tale libertà sono poste a carico dei detenuti, dei militari e degli appartenenti alla Polizia di Stato.

Quanto ai detenuti, ovviamente, questi non possono prendere parte alle riunioni. I soggetti sottoposti alla misura preventiva della sorveglianza speciale (art. 5, comma 3, L. n. 1423 del 1956) non possono partecipare alle «pubbliche riunioni».

I militari, ai sensi dell'art. 1470 del D.Lgs. n. 66 del 2010 (cd. *Codice dell'ordinamento militare*), non possono organizzare né partecipare a riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari, eccezion fatta per quelle degli organi di rappresentanza militare, che debbono essere concordate con i comandi competenti e fuori di essi, assemblee, adunanze di militari che si qualificano espressamente come tali o che siano in uniforme. Ad essi è inoltre vietato partecipare in uniforme, anche fuori servizio, a riunioni o a manifestazioni partitiche<sup>47</sup>.

Per gli appartenenti alla Polizia di Stato, è previsto che questi non possono compiere manifestazioni collettive pubbliche mediante l'utilizzo dei mezzi della Polizia né partecipare in uniforme, anche fuori servizio, a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali (art. 81, L. n. 121 del 1981).

## 2.3 I limiti generali alla libertà di riunione: la «pacifità» e l'«assenza di armi»

L'art. 17 Cost., comma primo, stabilisce che le riunioni si debbano svolgere «pacifi-

Oggi, dato lo *status* che ha la CEDU nel nostro ordinamento, l'estensione agli stranieri, anche se irregolari, della libertà di riunione è pacifica: Corte EDU, *Cisse c. Francia*, 9 aprile 2002, §§ 38-40 e 50.

<sup>46</sup> G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 386.

<sup>47</sup> Cfr. art. 1483 del D.Lgs. n. 60 del 2010.

camente» e «senz'armi», a prescindere dalla tipologia del luogo in cui queste avvengono.

Con la perifrasi «pacificità» e «assenza di armi», che era un requisito già previsto dal tit. I, par. II della Costituzione francese del 1791 e dall'art. 32 dello Statuto albertino e compare, tutt'oggi, in varie Costituzioni europee e anche nell'art. 11 della CEDU, si indicherebbe – secondo autorevole dottrina – il limite dell'ordine pubblico materiale<sup>48</sup>.

Una simile previsione è necessaria, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, a escludere che l'esercizio della libertà di riunione «possa avvenire in modo socialmente dannoso o pericoloso»<sup>49</sup>.

Occorre, ora, chiedersi cosa debba intendersi per «pacificità» e «assenza di armi».

Una riunione si definisce pacifica quando, in ragione del contesto in cui essa viene convocata, non vi sia il fondato rischio che il suo svolgimento possa arrecare danni a persone o a cose<sup>50</sup>. Rientrano tra i fondati rischi tutte quelle situazioni o quei fatti che, pur non costituendo reati, sono in grado di «mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica», come previsto dall'art. 20 del TULPS

È interessante notare come, per la Corte europea dei diritti dell'uomo, la riunione è garantita solo se pacifica. Spetta allo Stato dimostrare la natura non pacifica della stessa

L'assenza di armi rappresenta un limite che, a differenza di quello precedente, allude ad una causa meramente eventuale<sup>51</sup>.

La formulazione testuale dell'art. 17, primo comma, Cost. induce a ritenere che il divieto di portare armi nelle riunioni valga non soltanto per le riunioni in luogo pubblico, ma anche per le riunioni in luogo privato o aperto al pubblico<sup>52</sup>.

Quanto alla nozione di «arma», essa è ricavabile principalmente dall'art. 4 della L. n. 110 del 1975, il quale sancisce il divieto per le persone, anche munite della licenza di por-

tare, con sé nelle riunioni armi o oggetti idonei a offendere previsti nell'elenco del comma 5 dell'articolo citato. Nella nozione «arma» sono da ricomprendere, anche, «qualsiasi altro strumento non considerato come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona»<sup>53</sup>, nonché gli esplosivi, i materiali pirotecnici e una serie di altri strumenti pericolosi individuati dalla L. n. 401 del 1989, i quali sono – fra l'altro – espressamente vietati nelle manifestazioni a carattere sportivo.

Non sono, invece, da considerarsi «armi», ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della L. n. 110 del 1975, «le aste di bandiere, dei cartelli e degli striscioni usate nelle pubbliche manifestazioni e nei cortei, né gli altri oggetti simbolici usati nelle stesse circostanze, salvo che non vengano adoperati come oggetti contundenti».

Secondo una parte della dottrina, il possesso di armi non fa diventare, per ciò solo, non pacifica – e, dunque, pericolosa – la riunione, qualora il suo carattere sia incontrovertibilmente pacifico<sup>54</sup>.

Ad ogni modo, la violazione dei limiti generali, di cui al comma primo dell'art. 17 Cost., determina lo scioglimento della riunione svolta in luogo pubblico o in luogo aperto pubblico<sup>55</sup>. L'art. 20 del TULPS, infatti, permette lo scioglimento delle riunioni «che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti sono commessi delitti». La commissione di delitti, cui fa riferimento il citato articolo, allude ai soli delitti commessi *a causa* della riunione e non a quelli che possono essere commessi all'interno della stessa<sup>56</sup>.

<sup>48</sup> Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 312.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 1973, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>50</sup> G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 391.

<sup>51</sup> A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, cit., p. 160 ss. e ID., *Art. 17*, cit., p. 160.

<sup>52</sup> Così Cass. pen., sez. VI, 6.12.1978 e G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>53</sup> Tale previsione legislativa è stata avallata dalla Corte cost., che, con sent. n. 79 del 1982, ha ritenuto che la Costituzione, con l'espressione «senz'armi», si riferisca tanto alle armi proprie quanto alle armi improprie.

<sup>54</sup> In questo senso si è espresso M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 365.

<sup>55</sup> G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 392.

<sup>56</sup> M.P.C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 2003, p. 833 e nt. 33.

Per di più, l'ampio *favor* costituzionale di cui gode la libertà di riunione induce a ritenere che, qualora sia possibile l'arresto o l'allontanamento, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, dei singoli soggetti che hanno commesso delitti, non si debba disporre lo scioglimento della riunione<sup>57</sup>.

Quanto alle riunioni in luogo privato, si ritiene che queste non possano essere né sciolte, né vietate, dal momento che – in ragione del luogo ove si svolgono – si presume che queste non possano mettere in pericolo l'ordine pubblico materiale<sup>58</sup>. Possono, comunque, accadere fenomeni di tal genere a causa di limitazioni della libertà di domicilio, così come può essere disposto lo scioglimento di riunioni svolte in luogo non pubblico qualora l'attività posta in essere nelle stesse lo esiga<sup>59</sup>.

#### 2.4 La configurabilità di ulteriori limiti alla libertà di riunione

Ci si è chiesti se, oltre ai limiti generali di cui al primo comma dell'art. 17 Cost., vi siano ulteriori cause di limitazione della libertà di riunione, che possano essere ricavate da altre disposizioni costituzionali.

Al quesito occorre rispondere affermativamente con riferimento, in particolare, all'art. 32 Cost., cioè alla tutela della salute, e all'art. 21, comma 6, Cost., ossia al buon costume.

Nel caso della tutela della salute, dovrebbe ammettersi un divieto di svolgimento della riunione, soltanto qualora il pericolo che deriverebbe dallo svolgimento della stessa sia talmente grave da configurarsi come un pericolo per l'incolumità pubblica (ad es., una riunione o gli assembramenti in tempo di pandemia)<sup>60</sup>.

Quanto al limite del buon costume, invece, questo dovrebbe trovare applicazione soltanto

per le riunioni che abbiano carattere di atti di culto o di spettacolo<sup>61</sup>.

Ed è sulla base di queste considerazioni che può ritenersi conforme a Costituzione l'art. 18, comma 4, TULPS, che prevede la possibilità di vietare le riunioni «per ragioni [...] di moralità o di sanità pubblica», se si intende per «moralità» il buon costume e con l'espressione «sanità pubblica» l'incolumità pubblica<sup>62</sup>.

#### 2.5 Le limitazioni oggettive alla libertà di riunione

La legislazione ordinaria prevede, in ordine alle modalità di svolgimento delle riunioni, alcune limitazioni.

In primo luogo, vengono in considerazione le limitazioni relative a specifiche modalità di esercizio, all'interno delle riunioni, della libertà di manifestazione del pensiero. L'art. 654 c.p. punisce, infatti, «chiunque in una riunione che non sia da considerare privata [...] compie manifestazioni o emette grida sediziose». L'art. 655 c.p., poi, sanziona «chiunque fa parte di una radunata sediziosa di dieci o più persone».

La Corte costituzionale, investita della questione di costituzionalità, ha reputato che tali disposizioni del codice penale «si armonizzano perfettamente col precetto dell'art. 17 Cost., poiché rispondono appunto alla necessità di assicurare l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica, tendono cioè a garantire beni che sono patrimonio dell'intera collettività»<sup>63</sup>. La Corte ha, in tale occasione, precisato che sono «atteggiamenti sediziosi penalmente rilevanti» solo quelli che implicano ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle istituzioni pubbliche e che risultino in grado di causare un evento pericoloso per l'ordine pubblico<sup>64</sup>.

La Consulta non ha, inoltre, ritenuto contrastanti con l'art. 17 Cost. gli artt. 183<sup>65</sup> e 184<sup>66</sup> c.p.m.p., i quali, rispettivamente, puni-

<sup>57</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., pp. 315-316.

<sup>58</sup> A. PACE, *Problematica*, cit., p. 317 ss. e M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 370.

<sup>59</sup> Così M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>60</sup> In questo senso si v. A. PACE, *La libertà di riunione*, cit., p. 317.

<sup>61</sup> Così G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 393 e M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>62</sup> Si deve convenire con quanto sostenuto da G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 397.

<sup>63</sup> Corte cost., sent. n. 15 del 1973, cit.

<sup>64</sup> *Ivi*, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>65</sup> Corte cost., sentt. n. 57 del 1984 e n. 519 del 2000.

<sup>66</sup> Corte cost., sentt. n. 31 del 1982 e n. 24 del 1989.

scono le manifestazioni e grida sediziose, e le riunioni militari che abbiano carattere ostile e sedizioso, in base all'assunto per cui i diritti costituzionali dei cittadini militari vanno temperati con quelli dell'istituzione militare cui essi appartengono.

A tali disposizioni, che sanciscono una limitazione alla libertà di pensiero in occasione di riunioni, va anche aggiunta la previsione di cui all'art. 5 della L. n. 645 del 1952, che vieta – in conformità a quanto disposto dalla XII Disp. fin. Cost. – a chiunque di compiere manifestazioni usuali del disciolto partito fascista oppure di organizzazioni naziste in riunioni pubbliche<sup>67</sup>.

Vi sono, poi, delle limitazioni circa le modalità di partecipazione alle riunioni. Così, ad es., l'art. 5 della L. n. 152 del 1975, per come modificato dall'art. 2 della L. n. 533 del 1977, vieta l'uso dei caschi protettivi nelle manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico. Qualora questo accada, l'autorità di pubblica sicurezza potrà disporre lo scioglimento della riunione soltanto qualora non sia possibile isolare i soggetti muniti di casco protettivo oppure quando vi sia una considerevole sintonia tra questi e gli altri partecipanti<sup>68</sup>.

Nel caso di luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche e sportive è fatto divieto di accedervi, dall'art. 2, comma secondo, del D.L. n. 122 del 1993 (convertito, con modificazioni, nella L. n. 205 del 1993), alle persone munite di emblemi o simboli razzisti o xenofobi.

Da ultimo, occorre soffermarsi sui divieti a carattere generale di tenere riunioni in specifici luoghi pubblici: si pensi, ad es., ad un'ordinanza emessa da un Sindaco che vieta

un corteo nel centro storico della sua città. Divieti di tal fatta sono da ritenersi legittimi, in quanto ciò che viene vietato non è la riunione in sé, ma soltanto una specifica e determinata modalità di svolgimento della stessa<sup>69</sup>.

Non ammettere simili divieti porterebbe a non tenere in adeguata considerazione altre esigenze e gli altri diritti dei cittadini, come il diritto di circolare liberamente e – per restare nell'esempio sopra fatto – il diritto di salvaguardare il patrimonio artistico del centro storico da eventuali danneggiamenti a statue o palazzi che possano verificarsi durante tali cortei<sup>70</sup>.

Occorre, infine, ricordare che la pandemia dovuta dal virus Sars-CoV2 ha indotto il Governo ad adottare, fra le misure di contenimento, la «limitazione o divieto di riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico»: così, ad es., disponeva l'art. 1, comma 2, lett. f), del D.L. n. 19 del 2020.

## **2.6 La diversa disciplina della libertà di riunione a seconda del luogo in cui essa si svolge: luogo privato, luogo aperto al pubblico e luogo pubblico**

L'art. 17 Cost. prevede una diversa disciplina della libertà di riunione in base ai luoghi in cui essa può svolgersi e cioè: luoghi privati, luoghi aperti al pubblico e luoghi pubblici.

Per luogo privato si intende uno spazio chiuso o comunque delimitato cui si può accedere solo con il consenso di chi ne ha la disponibilità<sup>71</sup>.

Per luogo aperto al pubblico si intende un luogo separato dallo spazio esterno cui può accedervi chiunque sia in possesso di determinati requisiti oggettivi, come ad es. il pagamento di un biglietto<sup>72</sup>.

Luogo pubblico è, invece, quel luogo che non è separato dal mondo esterno, in cui

<sup>67</sup> Occorre precisare che la disposizione di cui all'art. 5 della L. n. 645 del 1952 intende vietare e punire *unicamente* quelle manifestazioni che, in relazione alle circostanze di tempo, di luogo e ambiente in cui si svolgono e per le loro obiettive caratteristiche, siano comunque idonee a far sorgere la situazione di pericolo di ricostituzione del partito fascista: cfr. Corte cost., sentt. n. 74 del 1958, n. 7 del 1960 e n. 15 del 1973.

<sup>68</sup> I dubbi di legittimità costituzionale di questa disposizione possono essere superati se si ritiene che la Costituzione ponga un divieto di segretezza nella lotta politica: così A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, cit., p. 316 e G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 388.

<sup>69</sup> M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 369.

<sup>70</sup> Simili misure appaiono coerenti con il principio di proporzionalità, a differenza di quanto ritenuto dalla Commissione di Venezia nelle *Linee guida sulla libertà di riunione pacifica* pubblicate nel 2010.

<sup>71</sup> A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 165.

<sup>72</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 476.

chiunque può accedervi<sup>73</sup>, come le piazze, le strade, ecc.

Le distinzioni qui fatte non si riferiscono esclusivamente alla natura intrinseca del luogo, di volta in volta, preso in considerazione, ma anche all'uso o alla destinazione che di esso ne fa il titolare o chi ne ha la disponibilità<sup>74</sup>. Ciò sta a significare che l'uso o la destinazione del luogo possono anche mutare.

Occorre, anche, ricordare che «la libertà di riunione non può essere esercitata in luoghi dei quali non si abbia la disponibilità»<sup>75</sup>: in questi casi è necessario ottenere il consenso di chi ne ha la disponibilità giuridica. Nel caso di luoghi pubblici destinati alla circolazione delle persone potrebbe parlarsi di un diritto all'uso del mezzo (ossia del luogo), in forza della previsione di cui all'art. 17, ultimo comma, Cost., che stabilisce per le riunioni in luogo pubblico soltanto l'obbligo del preavviso<sup>76</sup>.

Fanno eccezione alla regola generale, per cui è necessario acquisire il consenso di chi abbia la disponibilità del luogo, le riunioni dei lavoratori privati e pubblici sul luogo di lavoro, quelle degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado e dei genitori degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle associazioni studentesche nei locali scolastici e degli studenti universitari. Si è parlato, in tali casi, di un vero e proprio «diritto di assemblea» riconosciuto dal legislatore<sup>77</sup>.

Le riunioni in luogo privato o in luogo aperto pubblico sono largamente tutelate, in quanto beneficiano di tutte le garanzie costituzionali connesse all'invulnerabilità del domicilio, quest'ultimo da intendersi in senso lato. Prova ne è che, per questo tipo di riunioni, non è richiesto il preavviso. La Corte costituzionale ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 TULPS, nella parte in cui prescrive l'obbligo di preavviso per le

riunioni in luogo aperto al pubblico<sup>78</sup>. Secondo una parte della dottrina, per le riunioni di grandi dimensioni in luoghi aperti al pubblico (come gli stadi), in ragione dei problemi di ordine pubblico materiale che simili eventi possono causare, dovrebbe ritenersi costituzionalmente legittimo l'art. 18, comma 2, TULPS, che equipara alle riunioni in luogo pubblico a quelle ad esse assimilabili per il luogo in cui si svolgono e per il numero dei partecipanti, richiedendo – dunque – il preavviso alle autorità di pubblica sicurezza<sup>79</sup>.

La Consulta ha, inoltre, dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 68 TULPS, nella parte in cui prevedeva la licenza da parte del Questore per poter dare feste da ballo e «trattenimenti» in luogo aperto o semplicemente esposto al pubblico<sup>80</sup>. Tuttavia, la Corte ha ritenuto legittimo l'obbligo di richiedere la licenza per organizzare «trattenimenti» qualora riferito ad un imprenditore, dal momento che – in tali casi – «non si è [...] più nella sfera dei diritti dell'art. 17 della Costituzione, ma di quelli tutelati dall'art. 41»<sup>81</sup>, articolo, quest'ultimo, che permette di apporre limiti e controlli all'attività esercitata in funzione dell'interesse pubblico.

Per quanto concerne le riunioni in luogo pubblico, l'art. 17 Cost., all'ultimo comma, prevede che di queste debba essere dato preavviso alle autorità di pubblica sicurezza, che possono vietarle per «comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica».

Il preavviso è una *comunicazione*<sup>82</sup> che i promotori debbono fare all'autorità di pubblica sicurezza, in cui vengono indicati: il giorno, l'ora, il luogo e l'oggetto della riunione; le generalità di chi prenderà la parola e le generalità e le firme dei promotori e deve, ai sensi dell'art. 18, primo comma, TULPS, essere dato almeno tre giorni prima della riunione.

Circa la forma del preavviso, nel silenzio sia della Costituzione, sia della legislazione ordinaria in materia, si deve ritenere che la

<sup>73</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 321 e nt. 13.

<sup>74</sup> V. G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 394 e M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 366.

<sup>75</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, pp. 482-483.

<sup>76</sup> M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>77</sup> G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 399-400 e M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 367.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 27 del 1958.

<sup>79</sup> Così M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 368.

<sup>80</sup> Corte cost., sent. n. 142 del 1967.

<sup>81</sup> Corte cost., sent. n. 56 del 1970, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>82</sup> Così A. VIGNUDELLI, *op. ult. cit.*, p. 468.

forma scritta non sia strettamente necessaria<sup>83</sup>.

Il preavviso non equivale ad una richiesta di autorizzazione, ma è qualificabile, da un lato, come «onere» per i promotori, dall'altro, come strumento di «ausilio privato alla funzione di vigilanza propria della polizia»<sup>84</sup>. Pertanto, esso non costituisce né una condizione di esistenza della riunione, né di legittimità della stessa<sup>85</sup>. A ciò si aggiunga che il mancato preavviso alle autorità non costituisce, di per sé, motivo di divieto o di scioglimento della riunione<sup>86</sup>: un obbligo generalizzato di preavviso ne determinerebbe la necessità sia per gli assembramenti, sia per quelle riunioni organizzate ma prive di qualsiasi pericolo per la sicurezza o per l'incolumità pubblica<sup>87</sup>. Si deve, pertanto, convenire con chi ritiene che «le riunioni, le marce per le quali il preavviso è obbligatorio sono soltanto quelle che, per il numero elevato di partecipanti, posseggano una più rilevante capacità di pregiudicare i diritti dei terzi e di costituire perciò una ragione d'allarme per l'ordine pubblico»<sup>88</sup>. L'unica conseguenza dell'omesso preavviso è che fa sorgere la responsabilità

penale dei promotori, cioè dei soggetti che avevano l'onere di preavvertire l'autorità di pubblica sicurezza<sup>89</sup>.

Il preavviso, inoltre, non è mai richiesto per i comizi elettorali, in considerazione del fatto che gli artt. 48 e 49 Cost. riservano un trattamento di favore per quelle riunioni che favoriscono lo sviluppo del processo democratico nel Paese<sup>90</sup>.

L'art. 17, ultimo comma, Cost. prevede che l'autorità di pubblica sicurezza possa vietare le riunioni in luogo pubblico «soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica», dove per «motivi di sicurezza o di incolumità pubblica» si deve intendere il limite dell'ordine pubblico materiale.

La circostanza per cui tale disposizione precisa che i motivi per cui simili riunioni possono essere vietate siano «comprovati» comporta che il provvedimento di divieto debba essere adeguatamente motivato, anche allo scopo di permettere un pieno controllo da parte dell'autorità giudiziaria sull'atto<sup>91</sup>. Va da sé che il pericolo per la sicurezza pubblica deve essere altamente probabile e non meramente ipotetico<sup>92</sup>.

Occorre osservare, infine, che una «contromanifestazione» non dovrebbe essere di per sé vietata per motivi di ordine pubblico<sup>93</sup>. In tali casi è compito delle autorità garantire lo svolgimento di ambedue le riunioni in luogo pubblico, salvaguardando l'incolumità di tutti i partecipanti<sup>94</sup>. Solo ove ciò non sia possibile sarà vietata la «contromanifestazione», dovendosi tutelare e garantire la libertà di coloro che hanno organizzato la riunione «originaria». Ad ogni modo, non è consentito servirsi del diritto di tenere una «contromanifestazione» al precipuo scopo di impedire lo svolgimento dell'altra riunione<sup>95</sup>.

<sup>83</sup> A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 178. Dello stesso avviso è G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 395, anche se ritiene che la forma scritta possa essere utile per i promotori dal punto di vista probatorio.

<sup>84</sup> A. PACE, *Problematica*, cit., p. 332 e G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>85</sup> In questo senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1097 e A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 329 ss. *Contra* M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Milano, 1993, pp. 289-290.

<sup>86</sup> La Corte costituzionale (sent. n. 54 del 1961), in un primo momento, ritenne che il mancato preavviso della riunione giustificasse di per sé lo scioglimento della stessa. Successivamente la Corte ha cambiato opinione, dichiarando dapprima l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, terzo comma, TULPS, nella parte in cui puniva, allo stesso modo dei promotori, chi prendeva la parola in riunioni non preavvisate, pur non essendo a conoscenza del mancato preavviso (sent. n. 90 del 1970) e poi ha esteso l'incostituzionalità della disposizione per tutti gli oratori che intervenivano nella riunione non preavvisata (sent. n. 11 del 1979).

<sup>87</sup> Si v. quanto sostenuto dalla Pret. Milano, 23.3.1989, che esclude la necessità del preavviso qualora non vi sia e non vi possa essere neppure in astratto alcuna lesione dell'interesse dell'ordine e della pubblica sicurezza per le ridottissime dimensioni della riunione.

<sup>88</sup> A. PACE, *op. ult. cit.*, pp. 329-330.

<sup>89</sup> V. Art. 18 TULPS. Sul punto cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 478 e A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 469.

<sup>90</sup> Art. 18, comma 7, TULPS. In dottrina v. C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>91</sup> Così G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 397 e A. VIGNUDELLI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>92</sup> In questo senso A. PACE, *Problematica*, cit., p. 312 e M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 369.

<sup>93</sup> M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 365.

<sup>94</sup> Corte EDU, *Öllinger c. Austria*, 29 giugno 2006, § 37.

<sup>95</sup> M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

### 3. I problemi aperti e attuali: i *flashmob*, i cortei, le processioni e le riunioni telematiche

Dopo aver analizzato nel dettaglio la disposizione costituzionale, è necessario qui affrontare – sia pure brevemente – particolari tipologie di riunione per le modalità con cui esse si svolgono.

I *flashmob*, ossia il convenire di più persone nello stesso luogo in virtù di una convocazione avvenuta tramite i *social network*, pongono particolari problemi. Proprio la presenza di una convocazione e il difetto di una organizzazione costituiscono il principale dubbio circa l'applicabilità o meno della disciplina costituzionale della libertà di riunione, in particolare l'obbligo di preavvisare l'autorità di pubblica sicurezza nel caso in cui tale manifestazione si svolga in un luogo pubblico<sup>96</sup>.

Sono da ricomprendersi nel concetto di riunione, per come delineato nel § 2.1, anche i cortei e le processioni. Si tratta, infatti, di riunioni in movimento o itineranti<sup>97</sup>.

Più complessa è la qualificazione giuridica delle cd. riunioni telematiche. Si tratta di un fenomeno che è cresciuto esponenzialmente durante l'attuale pandemia da Sars-CoV2. A ben vedere, nonostante sia soliti definirle "riunioni", tali fattispecie rientrano nella tutela prevista dall'art. 15 Cost., ossia nella libertà di comunicazione, ovvero nella tutela prevista dall'art. 21 Cost. (libertà di manifestazione del pensiero), qualora il numero dei partecipanti che vi prendono parte renda quest'ultimi indeterminati o indeterminabili<sup>98</sup>.

Non dovrebbero essere considerate "riunioni" ai sensi dell'art. 17 Cost. le riunioni di

mezzi di locomozione<sup>99</sup>. Tale tipologia di "riunioni" ricadrebbe sotto la disciplina della libertà di circolazione *ex art.* 16 Cost. Così come non dovrebbero ricadere nella tutela offerta dall'art. 17 Cost. i cd. blocchi stradali, malgrado in una occasione la Corte EDU li abbia qualificati come riunione<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 362.

<sup>97</sup> Occorre notare come l'espressione "medesimo luogo", che si è adoperata nella definizione di riunione, va interpretata come «vicinanza materiale che deve sussistere tra le persone che vogliono dirsi riunite» sia che i partecipanti siano fermi, sia che si spostino da un luogo all'altro (A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, cit., p. 24 e ID., *Problematica*, cit., pp. 306-307). Ritengono compresi nella nozione di «riunione» i cortei e le processioni anche G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 388 e M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>98</sup> M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 362-363.

<sup>99</sup> Così A. PACE, *La libertà di riunione*, cit., p. 45 e M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 363. *Contra* M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, cit., p. 684.

<sup>100</sup> Corte EDU, *Barraco c. Francia*, 5 giugno 2009, § 43.



«:GA:»